



Mick Antoniw AC
Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Caerdydd

11 Mawrth 2019

Annwyl Mick,

Ysgrifennaf fel ymateb i'ch llythyr ynghylch eich adroddiad cynnydd ar y gwaith o graffu ar reoliadau o dan Ddeddf yr UE (Ymadael).

Yn gyntaf hoffwn ddiolch ichi am waith craffu eich Pwyllgor ar yr OSau Cymru arfaethedig o dan y weithdrefn negyddol a osodwyd ar gyfer sifftio. Bu'r Pwyllgor yn deg ac yn rhesymol o ran ei argymhellion, ac rwy'n gwerthfawrogi eich cymorth o ran hwyluso hynt y gwaith heriol hwn fel y gall yr OSau hyn ddod i rym ar y diwrnod ymadael.

Roedd hefyd yn galonogol i weld bod eich adroddiad yn nodi y byddai'r Cynulliad yn gallu ymdopi, pe bai angen, ag unrhyw gynnydd mewn llwyth gwaith a fyddai'n deillio o ymadawiad y DU â'r UE. Roedd pryderon gennyf o ran gallu sicrhau digon o amser mewn cyfarfodydd llawn ac, yn enwedig, digon o amser mewn pwyllgorau ar gyfer yr holl OSau cadarnhaol sydd eu hangen ar gyfer ymadael â'r UE, ond ar sail eich llythyr gwelaf y dylem allu bod yn hyderus y bydd gan y Cynulliad y capasiti i graffu ar yr OSau hyn, a'u trafod, cyn y diwrnod ymadael.

Mae'r adroddiad a osodwyd yn y Cynulliad yn mynd i'r afael â rhai materion cyffredinol ynghylch craffu ar yr OSau ymadael, a rhai materion eraill sy'n benodol i OSau unigol. O ran y materion sy'n ymwneud ag OSau penodol, aethpwyd i'r afael â'r materion hynny eisoes mewn llythyrau manwl a anfonwyd atoch, felly ni soniaf amdanynt eto yn y llythyr hwn. Yn hytrach, af i'r afael â'r pwyntiau sy'n gymwys yn fwy cyffredinol i'r rhaglen ddeddfu ar gyfer ymadael â'r UE.

Rwyf wedi darllen adroddiad y Pwyllgor yn ofalus iawn. Rhaid imi ddweud ichi nad yw'r adroddiad yn cyd-fynd o gwbl â fy mhrofiad dyddiol o fynd i'r afael ag amgylchiadau eithriadol Brexit a cheisio sicrhau blaenoriaeth Llywodraeth Cymru, sef diogelu lles dinasyddion, hyd y gellir, pe bai Brexit yn digwydd heb gytundeb. Mae hynny wedi golygu gweithredu ar unwaith i sicrhau bod trefniadau brys ar waith, tra'n cadw ein gallu i greu systemau newydd yn y dyfodol.

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400
YP.PrifWeinidog@llyw.cymru • ps.firstminister@gov.wales

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Nid wyf yn derbyn bod y Cynulliad Cenedlaethol wedi ei cael ei ymylu na'i osgoi yn y broses hon. Yn hytrach na chael ein hymylu, buom yn cydweithredu â Llywodraeth y DU er mwyn sicrhau llyfr statud sy'n gweithio. Cyd-destun hyn, fel y gwyddoch, yw ein bod yn gorfod gweithio ar y sail bod 'dim cytundeb' yn bosiblwydd go iawn o hyd. Ym mis Gorffennaf 2018 roeddem oll yn gweithio yn unol ag amserlen lle dywedodd Llywodraeth y DU y byddai'n dod i gytundeb yng nghyfarfod Cyngor Ewrop yn y mis Hydref, a byddai hynny wedi golygu y gellid bod wedi gohirio cryn dipyn o'r ddeddfwriaeth tan y cyfnod pontio, ond yn hytrach, bu'n rhaid inni gwblhau'r holl ddeddfwriaeth o fewn amserlen eithriadol o dynn. Mae hyn yn waith deddfwriaethol nas welwyd mo'i debyg o'r blaen. Nid yw Llywodraeth Cymru, nac yn wir unrhyw un o'r Gweinyddiaethau Datganoledig eraill, erioed wedi ceisio cyflawni unrhyw beth ar y raddfa hon ers dechrau cyfnod datganoli. Nid yw Aelod-wladwriaeth gyfan erioed wedi ymadael â'r UE o'r blaen, ac mae'n debyg nad yw cymaint o waith deddfwriaethol erioed wedi ei wneud o'r blaen yn y DU o fewn amserlen mor dynn.

Mae'r adroddiad yn awgrymu nad yw'r Pwyllgor o'r un farn â ninnau o ran hyn, ac nad oes ganddo'r un pryderon â ninnau o ran pa un a fydd gennym lyfr statud sy'n gweithio ar 30 Mawrth pe bai dim cytundeb.

Rwyf hefyd yn gwrthod yr haerriad bod Llywodraeth Cymru wedi bod yn gyfrannog yn lleihau cymhwysedd deddfwriaethol drwy ddefnyddio pwerau cydamserol. Fel y gwyddoch, bu gohebiaeth Gweinidogol â Swyddfa Cymru ynghylch Gorchymyn a109 i fynd i'r afael â'r cyfyngiadau anfwriadol ar gymhwysedd y Cynulliad sydd wedi'u creu gan bwerau a roddir mewn OSau sy'n gysylltiedig ag ymadael â'r UE, ac mewn deddfwriaeth arall, sy'n rhoi effaith i baragraffau 8, 10 ac 11 o Atodlen 7B i Ddeddf Llywodraeth Cymru. Mae swyddogion yn edrych ar y mater yn fanwl ac yn ystyried sut orau i'w ddatrys. Yn y cyfamser rydym yn gweithredu yn unol â'r gyfraith fel y mae heddiw.

Ar lefel ehangach, fel y gwyddoch, bydd ymadael â'r UE yn golygu y bydd rhaid i'r DU weithredu'n fewnol mewn ffordd wahanol. Yn anochel, bydd trosglwyddo swyddogaethau i'w harfer o fewn y DU yn hytrach nag ar sail ryngwladol yn golygu y bydd angen i Llywodraeth y DU a'r Gweinyddiaethau Datganoledig weithio mewn ffyrdd newydd er mwyn rheoli'r swyddogaethau hyn. Mae trafodaeth gyfansoddiadol ehangach na dim ond trafod gweithrediad Atodlen 7B yn y dyfodol yn codi - sef trafodaeth y mae Llywodraeth Cymru wedi galw amdano yn gyson ar lefel y DU.

Mae'r adroddiad yn cynnwys rhywfaint o feirniadaeth fanwl o'r datganiadau ysgrifenedig a gyhoeddwyd o dan RhS30C. Bu'r Pwyllgor yn ddiwyd o ran ysgrifennu at Lywodraeth Cymru am bryderon ynghylch datganiadau ysgrifenedig penodol. Diwygiwyd y templedi a'r canllawiau a roddir i'r swyddogion sy'n llunio'r datganiadau RhS30C.

Fodd bynnag, mae wedi dod i'r amlwg bod gennym ddealltwriaeth wahanol o ddiben y datganiadau ysgrifenedig hyn. Ein dehongliad ni o RhS30C oedd mai diben y datganiadau ysgrifenedig hyn oedd hysbysu'r Cynulliad Cenedlaethol bod OSau Ymadael â'r UE wedi eu gosod yn Senedd y DU, gan alluogi'r Aelodau i ystyried yr OSau (a'r dogfennau ategol) a osodwyd gerbron Senedd y DU yn ôl eu dymuniad. Gan hynny, ein dull gweithredu fu rhoi hysbysiad yn tynnu sylw'r Cynulliad at bwyntiau amlycaf pob OS. Mae cynnwys ein datganiadau yn ymwneud â'r gofynion a nodwyd yn RhS30C.3, sy'n tarddu o adroddiad eich Pwyllgor a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2018, ac argymhellion 7 ac 8 yn enwedig.

Ymddengys ar sail yr ohebiaeth ac adroddiad cynnydd y Pwyllgor bod mwy o ddiddordeb gan Aelodau'r Pwyllgor mewn craffu ar resymeg Gweinidogion Cymru dros roi cydsyniad, ac mewn craffu ar y Datganiadau, yn hytrach na chraffu ar yr OSau eu hunain. Roeddwn wedi cymryd yn ganiataol y byddai'r OSau a'r Memoranda Esboniadol y mae'r hysbysiadau yn cyfeirio atynt o fwy o ddiddordeb i Aelodau, a lluniwyd y Datganiadau yn unol â hynny.

Yn wir, mae RhS30C yn nodi'n benodol iawn mai hysbysiad yw'r datganiad ysgrifenedig, ac yn nodi rhestr glir o bwyntiau y mae'n rhaid eu cynnwys yn y datganiad ysgrifenedig. Trafodwyd y newidiadau hyn i'r Rheolau Sefydlog yn fanwl gan swyddogion Llywodraeth Cymru a chlercod y Cynulliad yr haf diwethaf, gan ddod i gyd-ddealltwriaeth mai diben y datganiadau ysgrifenedig hyn oedd hysbysu Aelodau'r Cynulliad am OSau a osodwyd yn Senedd y DU, yn hytrach na rhoi esboniad manwl o'r rhesymau polisi dros roi cydsyniad. Pe bai wedi bod yn bosibl rhagweld y byddai'r Pwyllgor yn dymuno mabwysiadu'r dull gweithredu hwnnw, gellid bod wedi geirio RhS30C yn wahanol, a gallai fod wedi ei gwneud yn ofynnol bod y datganiadau yn cynnwys yr wybodaeth a fyddai'n hwyluso'r dull gweithredu hwnnw (megis trosolwg o'r polisiâu yn yr OSau, cyfiawnhau pam y mabwysiadwyd dull gweithredu ar sail y DU gyfan yn hytrach nag ar sail Cymru, ac ati.).

Rwy'n gobeithio, yn dilyn y camau a gymerwyd ynghylch y templedi a'r canllawiau a roddir i swyddogion, bod y datganiadau RhS30C bellach yn rhoi'r wybodaeth i'r Pwyllgor sy'n hwyluso'r dull gweithredu a ddewiswyd ganddo o ran craffu, er y buom yn dilyn y gweithdrefnau a gytunwyd â'r Cynulliad yr haf diwethaf.

Sylwaf y byddai'n well gan y Pwyllgor pe bai Gweinidogion Cymru yn gosod cynigion ar gyfer holl Femoranda Cydsyniad Offerynnau Statudol.

Mae Gorchmynion Sefydlog yn nodi'n glir mai dewis i'r Gweinidogion neu Aelodau yw gosod cynnig. Mae'r ffaith bod Suzy Davies AC wedi gallu gosod cynnig i drafod Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol yr Amgylchedd Morol yn dangos bod y Rheolau Sefydlog yn gweithredu yn unol â'r bwriad. Fel y nodais uchod, gan fod eich adroddiad yn datgan y gallai'r Cynulliad, pe bai angen, fod wedi gallu ymdopi ag unrhyw gynnydd o ran llwyth gwaith yn deillio o Brexit, mae'n galonogol imi y byddai'r adnoddau ar gael i Aelodau Cynulliad ddrafftio memorandwm a gosod cynnig yn y Cynulliad os oeddent o'r farn bod hynny'n hanfodol.

Nodaf fod y Pwyllgor yn teimlo nad oes cytbwysedd priodol wedi ei daro rhwng OSau Cymru ac OSau y DU. Mater o farn yw hynny. Y ffaith yw y buom yn cyfleu'r neges yn gyson ers mis Medi 2018 ein bod yn rhagweld y byddai tua 150 o OSau ymadael â'r UE i'w gwneud yn Senedd y DU ym meysydd a ddatganolwyd i Gymru, a thua 50 o OSau ymadael â'r UE i'w gosod yn y Cynulliad Cenedlaethol. Mae'r niferoedd hynny a ragwelwyd wedi lleihau ers hynny o ran OSau y DU ac OSau Cymru, ond dim ond o ychydig, wrth i'r broses fynd rhagddo. Er nad yw'r Pwyllgor yn cytuno â'r cydbwysedd a darwyd rhwng OSau Cymru ac OSau y DU, ni all hynny fod yn syndod iddo.

Ni ddylai wedi bod yn syndod ychwaith i'r Pwyllgor bod OSau ymadael â'r UE y DU wedi dod cyn OSau Cymru, felly mae'n anochel y byddant wedi gweld mwy o OSau y DU nag OSau Cymru ar ddechrau'r cyfnod craffu. Rydym wedi dweud yn glir iawn o ddechrau'r broses bod bron holl OSau Cymru yn dibynnu ar OSau y DU, ac felly ni ellir gosod OSau Cymru cyn OSau y DU.

Mae gwahaniaeth barn rhyngom ynghylch cysondeb y camau gweithredu a gymerwyd gan Weinidogion Cymru â darpariaethau'r Cytundeb Rhynglywodraethol. Nid yw'r OSau rydym wedi rhoi cydsyniad iddynt yn gwneud polisiâu newydd, yn hytrach maent yn addasu'r dulliau gweithredu presennol i'r sefyllfa ddomestig. Ym mhob achos, diben y dull gweithredu a fabwysiadwyd yw sicrhau bod y polisi sylfaenol yn parhau, mewn cytundeb â Llywodraeth y DU. Gan hynny, hyd yn oed os yw dewisiadau polisi yn cael eu gwneud, mae'r newidiadau hyn wedi eu cyfyngu i'r hyn sy'n angenrheidiol i sicrhau bod y gyfraith yn gweithredu'n llwyddiannus ar y diwrnod ymadael.

Er enghraifft, ar hyn o bryd gall cyfraith yr UE bennu bod swyddogaeth benodol i'w harfer gan un o sefydliadau'r UE. Yn amlwg, ar ôl i'r DU ymadael â'r UE, ni fydd y sefydliad dan sylw yn arfer y swyddogaeth honno mwyach o ran y DU.

Mae angen gwneud penderfyniad i nodi sefydliad domestig sy'n cyfateb i sefydliad yr UE. Ymddengys fod y pwyllgor o'r farn mai dewis polisi yw hyn. Yn amlwg, nid yw'n ddewis o'r fath. Y polisi yw rhoi swyddogaeth i sefydliad cyfrifol. Y broses o nodi'r sefydliad hwnnw yw'r mynegiant mecanyddol o'r polisi hwnnw, sef polisi sy'n parhau'n gyson drwy gydol y broses.

Rydych hefyd yn sôn am y mater o gyfraith yr UE sy'n uniongyrchol gymwys. Hyd yma, nid yw unrhyw un o'r rheoliadau a osodwyd yn y Cynulliad Cenedlaethol wedi diwygio cyfraith yr UE sy'n uniongyrchol gymwys. Mae OSau sy'n diwygio cyfraith yr UE sy'n uniongyrchol gymwys yn cael eu hystyried fesul achos ac mae Gweinidogion Cymru yn adolygu'r dull gweithredu hwn yn barhaus. Yn yr achosion a welwyd hyd yma, mae Llywodraeth Cymru wedi cadw'r dull gweithredu ar sail y DU gyfan, yn hytrach na chreu polisiâu newydd a strwythurau cyflawni newydd o dan amgylchiadau hynod gyfyngedig Brexit.

Roedd pwerau i ddiwygio cyfraith yr UE sy'n uniongyrchol gymwys wedi eu cynnwys yn Neddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) ar gais Llywodraeth Cymru er mwyn sicrhau cydraddoldeb rhwng y pwerau sy'n cael eu rhoi i Weinidogion Cymru a Gweinidogion Llywodraeth y DU. Gan fod gennym bwerau i ddiwygio cyfraith yr UE sy'n uniongyrchol gymwys, roedd mabwysiadu dull gweithredu ar sail y DU gyfan yn ddewis polisi bwriadol, yn hytrach na'n rhywbeth sy'n cael ei orfodi arnom oherwydd diffyg pwerau i wneud fel arall. Mae hyn hefyd wedi rhoi'r hyblygrwydd i Weinidogion Cymru ystyried sut sydd orau i wneud deddfwriaeth sy'n mynd i'r afael â chyfraith yr UE sy'n uniongyrchol gymwys.

Yn olaf, rydych yn codi'r pwynt bod y dull gweithredu a fabwysiadwyd yn gwneud llyfr statud Cymru yn llai hygyrch. Rhaid cydnabod bod y ddeddfwriaeth hon yn cael ei gwneud yng nghyd-destun gadael system gyfreithiol ryngwladol hir sefydledig, a gosod system newydd ar sail y DU gyfan yn ei le, lle nad oes o reidrwydd unrhyw gytundeb o ran yr hyn fydd yn digwydd yn y tymor hwy. Rydym wedi ceisio cadw cymaint o eglurder a hygyrchedd â phosibl. Yn wir, un rheswm dros ddefnyddio OSau y DU ar gyfer systemau'r DU gyfan yw sicrhau bod y gyfraith yn fwy hygyrch drwy gael un OS ar gyfer y DU gyfan yn hytrach na phedwar OS ar wahân ar draws yr holl weinyddiaethau. Yn y pendraw, diogelu dinasyddion a busnesau fu ein blaenoriaeth. Rhan o'r broses o symud i sefyllfa newydd y byd ar ôl Brexit fydd gwella hygyrchedd ac eglurder y gyfraith tra'n rhoi'r datrysiadau tymor hwy ar waith.

Yn gywir



MARK DRAKEFORD